

Blume, Wiemann, Kiesewetter, Postfach 26 07 21316 Lüneburg

Stadt Hitzacker
z. Hd. Herrn Stadtdirektor Jürgen Meyer
Rosmarienstraße 3

29451 Dannenberg (Elbe)

Tel.-Durchwahl: 0 41 31 / 400 55 – 20 (Frau Trilck)
Unser Zeichen: 00100/18 BL/TRI Stadt Hitzacker – Widmung/Teileinziehung
Hier: Planfeststellung Sportboothafen Hitzacker

08.05.2018

Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Alexander Blume*
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Fachanwalt für Agrarrecht

Rolf Wiemann*
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Rudolf Kiesewetter LL.M.*
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Klaus-Albrecht Sellmann
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Elke Sellmann
Rechtsanwältin
Regierungsvizepräsidentin a.D.

*Partner

Stresemannstraße 6
21335 Lüneburg
Telefon 0 41 31 / 400 550
Fax 0 41 31 / 400 55 55
E-Mail info@kanzlei-bwk.de
Internet www.kanzlei-bwk.de

Sehr geehrter Herr Meyer,

Sie haben mich gebeten, im Zusammenhang mit einem wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren betreffend den Sportboothafen Hitzacker zu straßenrechtlichen Fragen rechtlich Stellung zu nehmen.

I. Sachverhalt

In dem vor dem NLWKN als der zuständigen Planfeststellungsbehörde betriebenen wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren zum Sportboothafen Hitzacker geht es um die straßenrechtliche Situation einer Straße bzw. eines Straßenteilstücks, welche/s am nördlichen Endes der Elbstraße/Kranplatz beginnt und unter Einbeziehung einer Brückenverbindung über die Alte Jeetzel am nordwestlichen Ende der „Schweineweide“ genannten, der Altstadt von Hitzacker vorgelagerten Insel endet.

Der Landkreis wies in seiner Stellungnahme vom 26. März 2018 gegenüber dem NLWKN auf die Notwendigkeit einer straßenrechtlichen Teileinziehung für diesen Straßenabschnitt hin. Die Drehbrücke sei mit einer Regelbelastung durch Fußgänger und Radfahrer konzipiert, Fahr-

zeugverkehr sei auf der Brücke laut Brückenwiderlager-Statik nicht zulässig. Erwähnt wird, dass die Samtgemeinde eine Beschränkung auf 12 t auf den Weg bringen wolle. Das NLWKN nahm den Hinweis auf und forderte die Stadt Hitzacker auf, „eine Teileinziehung der Elbstraße ab Brücke für Fahrzeuge mit mehr als 3 t auf den Weg“ zu „bringen“, wobei wohl von der Verfahrenserleichterung des § 8 Abs. 2 Satz 2 NStrG Gebrauch gemacht werden könne.

Die Verwaltung legte den politischen Gremien daraufhin die Sitzungsvorlage 30/0159/2018 vor und empfahl die Anordnung der Gewichtsbeschränkung im Wege der Teileinziehung der dort näher bezeichneten Straßenflurstücke. Die Gremien der Stadt Hitzacker stellten die Beschlussfassung über die Sitzungsvorlage zurück und baten um Einholung einer gutachterlichen Stellungnahme zur Frage der Notwendigkeit und der Auswirkungen einer Teileinziehung.

Bei der Straße einschließlich Brücke handelt es sich um die ehemalige Landesstraße L 230, die im Rahmen einer Straßenabstufung als Gemeindestraße auf die Stadt Hitzacker übertragen wurde. Die Stadt veräußerte die Straße wie auch den gesamten Hafen an die Hafen Hitzacker GmbH. Die Widmung als Gemeindestraße blieb erhalten, Beschränkungen des Gemeinbrauchs enthält die Widmung bislang nicht.

Nach Herstellung des Hochwasserschutzes in Hitzacker baute die Hafen Hitzacker GmbH den Hafen in einem ersten Bauabschnitt aus. Es zeigte sich, dass die Hafenzufahrt durch wandernde Sandbänke regelmäßig versandet. Um den Bestand des Hafens nicht zu gefährden, veränderte die Hafen Hitzacker GmbH die Planung und legte sie dem NLWKN zur erneuten Planfeststellung vor. Wesentlicher Inhalt der Planänderung ist die Schließung der derzeitigen Zufahrt bei gleichzeitigem Wegfall von Liegeplätzen. Für die Zufahrt zum Hafen wird die bestehende Verbindung zur Jeetzel ausgebaut. Dafür soll die bestehende Straßenbrücke abgerissen und durch eine Drehbrücke ersetzt werden. Diese Brücke hat eine Traglast von 3 t, damit bei Einrichtung der Pkw-Fähre die Brücke weiterhin von diesen Fahrzeugen genutzt werden kann. Im Ausnahmefall kann die Brücke von Fahrzeugen bis 12 t genutzt werden.

Derzeit ist die bestehende Brücke (60 t Tragkraft) für Kraftfahrzeuge aller Art gesperrt. Lediglich Rettungsfahrzeuge und Fahrzeuge der Hafen Hitzacker GmbH können hier derzeit zufahren. Die Brücke wird von Fußgängern und Radfahrern genutzt. Über die Brücke wird in der Regel auch die Elbfähre Hitzacker – Bitter (Betreiber: Hafen Hitzacker GmbH) erreicht.

In der Vergangenheit haben die Samtgemeinde und ihre Mitgliedsgemeinden keine Teileinziehungen bei derartigen Situationen vorgenommen. Aktuell ist dies bei zwei Brücken über den Jeetzelkanal der Fall. Eine Brücke wurde für Kraftfahrzeuge gesperrt, eine zweite Brücke

(Gemeindestraße) ist nur noch für Fahrzeuge bis 2,8 t (Gemeindeverbindungsstraße) nutzbar. Der Landkreis war insoweit ebenfalls eingebunden und hatte keinerlei Forderungen nach Einziehung oder Teileinziehung erhoben.

II. Rechtliche Würdigung

1. Bedarf es einer Teileinziehung?

a) Nach den uns gegebenen Informationen wurde die Straße bzw. das Straßenteilstück mit Wirkung zum 1. Januar 1996 von einer Landesstraße (L 230) zur Gemeindestraße der Stadt Hitzacker abgestuft und ist seither für den öffentlichen Verkehr gewidmet.

Unerheblich ist insoweit, dass der Straßengrund nicht im Eigentum der Stadt steht. Die bestandskräftige Widmung verleiht der Straße den Status einer öffentlichen Sache, eröffnet den straßenrechtlichen Gemeingebrauch an der Fläche, verschafft der öffentlich-rechtlichen Zweckbestimmung Straße Vorrang vor den bürgerlich-rechtlichen Verfügungen und „höhlt“ das private Eigentum eines Dritten insoweit „aus“.

Das Datenblatt des Straßenbestandsverzeichnisses vom 24. November 1997 weist nicht aus, in welche Gemeindestraßenkategorie des § 47 NStrG die Straße fällt. Da das Straßenteilstück im Außenbereich liegt – von der Existenz eines Bebauungsplans für diesen Bereich ist uns nichts bekannt –, müsste es sich um eine Gemeindestraße i.S. des § 47 Nr. 3 NStrG handeln.

Wie sich aus dem Datenblatt des Straßenbestandsverzeichnisses ergibt, wurden für die Gemeindestraße bislang keine Benutzungsbeschränkungen angeordnet worden. Hinweise auf eine die Abstufung insoweit ergänzende Teileinziehungsverfügung fehlen.

Der straßenrechtliche Befund ist daher, dass die in Rede stehende Straße bzw. das in Rede stehende Straßenteilstück derzeit dem straßenrechtlichen Gemeingebrauch uneingeschränkt eröffnet ist.

b) Der Umstand, dass eine Straße dem Gemeingebrauch uneingeschränkt eröffnet ist, schließt straßenverkehrsrechtliche Regelungen durch Verkehrszeichen etc. nicht aus. Vielmehr ist es so, dass das Straßenrecht durch die Widmung den Rahmen setzt, innerhalb dessen das Straßenverkehrsrecht mit seinen Mitteln versucht, die mit der Straßenbenutzung verbundenen spezifischen Gefahren, Behinderungen und Belästigungen auszuschalten oder wenigstens zu mindern.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zur Abgrenzung von Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht schon 1975 wie folgt geäußert (vgl. BVerfG, Urt. v. 10.12.1975 – 1 BvR 118/1971 –, juris Rn. 29 und 33):

„Das Straßen- und Wegerecht befaßt sich herkömmlicherweise mit den Rechtsverhältnissen an den öffentlichen Straßen, und zwar vorwiegend unter zwei Gesichtspunkten. Einmal nach der technischen Seite: Entstehung, Indienststellung, Einteilung und Beendigung durch Einziehung; zum anderen ... die Benutzung nach der in der Widmung festgelegten spezifischen Verkehrsfunktion: In diesem Bereich gehören zum Wegerecht vor allem diejenigen Vorschriften, welche anordnen, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die Straße dem Einzelnen zur Verfügung steht. Die Widmung begründet den sog. Gemeingebrauch, d. h. die jedermann gewährte öffentliche Berechtigung, die Straße ohne besondere Zulassung gemäß der hoheitlichen Zweckbestimmung und in der üblichen Weise zum Verkehr zu benutzen. ...

Das Straßenverkehrsrecht dient hiernach dem Zweck, die spezifischen Gefahren, Behinderungen und Belästigung auszuschalten oder wenigstens zu mindern, die mit der Straßenbenutzung unter den Bedingungen des modernen Verkehrs verbunden sind. Es regelt in diesem Rahmen die (polizeilichen) Anforderungen, die an den Verkehr und an die Verkehrsteilnehmer gestellt werden, um Gefahren von anderen Verkehrsteilnehmern oder Dritten abzuwenden und den optimalen Ablauf des Verkehrs zu gewährleisten.“

Aus dieser Aufgabenverteilung folgt, dass auf Dauer angelegte Zustandsregelungen bzw. Regelungen der Verkehrsfunktion einer Straße der straßenrechtlichen Grundlegung, also im Falle von auf Dauer angelegten Nutzungsbeschränkungen bei zunächst uneingeschränkter Widmung der Teileinziehung nach § 8 Abs. 1 Satz 2 NStrG bedürfen. Kodal spricht insoweit von dem Vorbehalt des Straßenrechts vor dem Straßenverkehrsrecht (vgl. Kodal, Straßenrecht Handbuch, 7. Aufl., Kap. 11 Rn. 53 ff.; vgl. auch Wendrich, NStrG, 4. Aufl., § 8 Rn. 7 m.w.N.).

Ein Blick in die Rechtsprechung bestätigt dieses Bild. Das VG München beispielsweise formuliert das Verhältnis von Straßenrecht zu Straßenverkehrsrecht in einer Entscheidung aus 2009 wie folgt (vgl. VG München, Urt. v. 04.11.2009 – M 23 K 09.2916 –, juris Rn. 23 f.):

„Denn unabhängig von dem Vorliegen der dort genannten Voraussetzungen ist die Straßenverkehrsbehörde nur zu solchen Anordnungen befugt, die sich im Rahmen der straßenrechtlichen Widmung halten.

Der Träger der Straßenlast legt durch die Widmung eigenverantwortlich Art, Ausmaß und Zweck der als Gemeingebrauch gestatteten Benutzung fest. Wird demzufolge durch die Widmung bestimmt, welche Verkehrsarten als solche auf der jeweiligen Straße zulässig sein sollen, sind Beschränkungen der Verkehrsarten oder der Benutzungszwecke auf dieser Ebene nur statthaft, soweit sie aufgrund der der Straße mit der Widmung zugeordneten Verkehrsfunktion (etwa: Fahrstraße/Fußgängerstraße) oder aufgrund der straßenbaulichen Belastungsgrenze (insbesondere Gewichtsgrenze) erforderlich sind (BVerfGE 67, 299). Demgegenüber ist die Regelung der „Ausübung des Gemeingebrauchs“ ausschließlich Sache des Straßenverkehrsrechts. Das bundesrechtlich erlassene Straßenverkehrsrecht muss den durch die Widmung vorgegebenen Rahmen respektieren. Es füllt ihn insofern aus, als es unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr und der Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs regelt, welche Verkehrsvorgänge innerhalb dieses Rahmens zulässig sind. Die Straßenverkehrsbehörde kann daher nicht eine nach der Widmung zulässige Verkehrsart von der Benutzung der Straße ausschließen (BVerfG, a.a.O.). Zu einem solchen Ausschluss einer nach der Widmung zulässigen Benutzungsart führt aber das von der Beklagten angeordnete Benutzungsverbot für Fahrzeuge, deren tatsächliches Gesamtgewicht 3,5 t überschreitet. Eine derart gravierende Verkehrsbeschränkung ist straßenverkehrsrechtlich nur nach einer entsprechenden Teileinziehung zulässig. Andernfalls würde das Widmungsrecht und das mit ihm verbundene förmliche Verfahren umgangen und faktisch mit Hilfe des Verkehrsrechts die gleichen Zustände hergestellt werden, wie sie mit einer „(Teil-)Entwidmung“ zu erreichen sind. Eine Entwidmung oder Teileinziehung der Gemeindeverbindungsstraße hätte somit von der Beklagten auf eine wegerechtliche Grundlage gestellt werden müssen (BayVGh, Beschluss vom 23.10.2009-11 ZB 07.1580; Steiner, DVBl 1992, 1561/1564; Rebler, BayVBl 2005, 394/397; Steiner, ZRP 1978, 278). Die von der Beklagten getroffene Verkehrsregelung ist demzufolge schon aus wegerechtlichen Gründen unzulässig und daher rechtswidrig.“

Vorliegend geht es um eine auf Dauer angelegte Gewichtsbeschränkung für Fahrzeuge im Vorfeld der Brücke und dann weiter bis zum Ende der Straße am Fähranleger. Die bisher straßenrechtlich nicht beschränkte Wegenutzung wird dauerhaft und grundlegend eingeschränkt, was nach dem oben Ausgeführten einer straßenrechtlichen Regelung bedarf, welche dann straßenverkehrsrechtlich durch eine entsprechende Beschilderung konkretisiert wird. Es bei der uneingeschränkten Widmung zu belassen, aber straßenverkehrsrechtlich die Wegebenutzung massiv zu beschränken, wäre rechtswidrig.

Das richtige straßenrechtliche Instrument ist die Teileinziehung gem. § 8 Abs. 1 Satz 2 NStrG. Gewichtsbeschränkungen stellen eine Beschränkung der Benutzungsart dar. Beschränkungen der Benutzungsart sind zulässiger Gegenstand einer Teileinziehung gem. § 8 Abs. 1 Satz 2 NStrG (vgl. Kodal, a.a.O., Kap. 11 Rn. 51).

Fazit: Die auf Dauer angelegte Gewichtsbeschränkung muss durch eine Teileinziehung grundgelegt werden. Die StVO steht für Dauerregelungen der Benutzungsart eines gewidmeten Weges ohne straßenrechtliche Grundlegung in Gestalt einer Teileinziehung ebenso wenig zur Verfügung wie § 15 NStrG (vgl. zu letzterem Wendrich, a.a.O., § 15, S. 77, zweiter Absatz).

c) Fraglich ist, ob von der Verfahrenserleichterung des § 8 Abs. 2 Satz 2 NStrG Gebrauch gemacht werden kann.

Nach § 8 Abs. 2 Satz 2 NStrG kann auf die ortsübliche Bekanntmachung der Absicht, eine Teilstrecke einer Straße nach Ablauf von mindestens drei Monaten einzuziehen zu wollen, u.a. dann verzichtet werden, wenn die zur Einziehung vorgesehenen Teilstrecken in den im Planfeststellungsverfahren ausgelegten Plänen ... als solche kenntlich gemacht worden sind oder Teilstrecken in Fällen von unwesentlicher Bedeutung (§ 38 Abs. 3 NStrG) eingezogen werden sollen. Von unwesentlicher Bedeutung spricht § 38 Abs. 3 NStrG dann, wenn Rechte anderer nicht beeinflusst werden und wenn mit den Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen werden.

Ob eine Gewichtsbeschränkung einer Teilstrecken(teil)einziehung im Sinne des § 8 Abs. 2 Satz 2 NStrG entspricht, lässt sich dem Gesetzeswortlaut nicht eindeutig entnehmen. Zu denken wäre an eine analoge Anwendung des § 8 Abs. 2 Satz 2 NStrG auf Fälle der Teileinziehung im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 2 NStrG.

Ob und wie die Teileinziehung in den im Planfeststellungsverfahren ausgelegten Plänen kenntlich gemacht wird, entzieht sich unserer Kenntnis. Sollte das Verfahren schon unmittelbar vor dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses stehen, könnte es an der geforderten „Auslegung im Verfahren“ fehlen.

Da Landkreis und NLWKN von der Anwendbarkeit des § 8 Abs. 2 Satz 2 NStrG ausgehen, müssen diese Punkte derzeit vielleicht nicht zwingend vertieft werden.

Hinzu kommt, dass, wäre die Bekanntmachung zu Unrecht unterblieben, dies (nur) zur Rechtswidrigkeit der Teileinziehung führen würde, ein Fehler, der in einem ergänzenden Verfahren geheilt werden könnte.

2. Auswirkungen der Teileinziehung?

- a) Die straßenrechtliche Benutzungsbeschränkung, die mit der Teileinziehung einherginge, wäre durch eine straßenverkehrsrechtliche Kennzeichnung/Beschilderung umzusetzen.
- b) Benutzungen, die von dem dann eingeschränkten Gemeingebrauch nicht mehr gedeckt wären, bedürften einer Sondernutzungserlaubnis. Auf § 18 NStrG wird insoweit verwiesen.
- c) Eine spätere Ausdehnung der Wegebenutzung bedürfte einer erneuten/ergänzenden Widmung. Voraussetzung dafür wäre die Zustimmung des Eigentümers der Wegefläche. Wird die Zustimmung nicht erteilt, wäre ggf. die Enteignung vorzubereiten (B-Plan, Planfeststellung) und durchzuführen. Auf § 42 NStrG wird verwiesen.
- d) Der Wegeeigentümer kann den Erwerb bzw. die Übernahme der Fläche durch den Straßenbaulasträger verlangen, vgl. das Verfahren nach § 13 NStrG.

3. Fazit

Eine Teileinziehung ist im konkreten Fall rechtliche gebotene Instrument. Die Verfahrenserleichterung nach § 8 Abs. 2 Satz 2 NStrG kann nach Auffassung von Landkreis und NLWKN in Anspruch genommen werden.

Soweit unsere Anmerkungen. Für Rückfragen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen


(Blume)